



# Réseaux de villes et processus de recomposition des niveaux : le cas des villes baltiques

Nicolas Escach, Lise Vaudor

## ► To cite this version:

Nicolas Escach, Lise Vaudor. Réseaux de villes et processus de recomposition des niveaux : le cas des villes baltiques. *Cybergeographie : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, 2014, pp.24. 10.4000/cybergeographie.26336 . halshs-01067276v2

**HAL Id: halshs-01067276**

**<https://shs.hal.science/halshs-01067276v2>**

Submitted on 2 Oct 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Réseaux de villes et processus de recomposition des niveaux : le cas des villes baltiques

Nicolas Escach et Lise Vaudor, « Réseaux de villes et processus de recomposition des niveaux : le cas des villes baltiques », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Politique, Culture, Représentations, document 679, mis en ligne le 05 juillet 2014, consulté le 23 septembre 2014. URL : <http://cybergeo.revues.org/26336>.

Nicolas Escach

Agrégé de géographie

ATER à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

ENS de Lyon, UMR 5600 EVS

[nicolas.escach@uvsq.fr](mailto:nicolas.escach@uvsq.fr)

Lise Vaudor

Ingénieur de recherche CNRS

Statistiques/Modélisation

Plateforme ISIG (Imagerie et Systèmes d'Information Géographique)

ENS de Lyon, UMR 5600 EVS

[lise.vaudor@ens-lyon.fr](mailto:lise.vaudor@ens-lyon.fr)

### Résumé :

Les nombreuses études publiées depuis une trentaine d'années sur les villes globales n'ont pas permis d'appréhender toute une catégorie de villes, pourtant elles aussi touchées par le processus de mondialisation et le contexte de mise en concurrence généralisée qu'il implique. Les villes baltiques, souvent de petite taille, n'ont pas toujours les ressources humaines et les informations nécessaires pour s'insérer directement dans les processus globaux et européens. Elles sont contraintes, si elles veulent attirer touristes, investisseurs et habitants, de rechercher toujours plus d'avantages comparatifs, en menant une politique internationale active. L'espace baltique peut, dans ce cadre, leur offrir un palier intermédiaire dans l'ascension des niveaux géographiques. La mise en réseau intense entre les municipalités que les pays riverains produisent depuis la chute du Rideau de fer ne peut être analysée hors de cette dynamique. Tout concourt alors à l'apparition d'une Baltique à plusieurs vitesses avec des métropoles qui ont déjà gravi tous les niveaux et des villes qui restent stationnées à mi-chemin.

réseaux de villes, villes, coopérations internationales, régionalisation, Europe, Baltique, recomposition des niveaux

### Summarize:

The numerous studies on global cities published over the last thirty years have failed to consider a large category of cities impacted both by globalization and by the widescale competition between urban projects it engenders. Baltic cities, which are often small urban areas, do not always have sufficient funds and leverage to become directly integrated into global and European processes. However, if they want to attract tourists, investments, and inhabitants, they have to highlight their comparative advantages by implementing active international policies. The Baltic scale may thus provide a stepping stone leading to larger scales. The intense cooperation among municipalities in the Baltic Sea Region since the 1990s and the fall of the Iron Curtain is part of this issue. This has led to the emergence of inequalities between large metropolitan areas which have obtained a very high level of internationalization, and medium-sized cities whose influence is currently limited to the Baltic region alone.

city-networks, cities, international relations, regionalism, Europe, the Baltic Sea Region, rescaling

## Introduction

Après la chute du Rideau de fer, l'espace baltique<sup>1</sup> s'est couvert d'un dense réseau d'organisations conduisant de nombreux chercheurs à l'ériger en modèle européen de gouvernance transnationale (Christensen, 1997). Loin d'être homogène, celui-ci apparaît comme le produit d'un discours politique façonné tout au long de la décennie 1990. La création de réseaux Baltiques a d'abord été menée par des acteurs locaux et nationaux qui souhaitaient éviter la marginalisation des périphéries européennes. Ils ont convoqué le passé fantasmé de la Hanse médiévale, une association de marchands créée au XII<sup>e</sup> siècle, devenue alliance de villes, pour rappeler que leur région s'était avant tout construite à partir de réseaux. Les autorités européennes ont ensuite encouragé une intensification des échanges pour faciliter l'intégration des pays Baltiques au sein d'une Union européenne en expansion<sup>2</sup>.

Les études sur la région Baltique ont souvent eu tendance à la considérer isolément, sans la replacer dans un cadre géographique plus large et dans le contexte historique et politique de son émergence. La régionalisation en Baltique, longtemps limitée à une déconstruction de la frontière est/ouest, est pourtant constituée d'interactions simultanées à plusieurs échelles d'espaces (Joenniemi, Kukk, Jervell, 1992). Les réseaux d'acteurs situés en Baltique ne visent pas tous à construire un espace transnational intégré<sup>3</sup>. Leur raison d'être s'inscrit dans des dynamiques relevant de multiples niveaux géographiques, ce qui renforce la dimension intermédiaire de l'espace baltique.

Les réseaux de villes sont d'autant plus plébiscités par les municipalités Baltiques que celles-ci s'inscrivent de manière singulière dans les processus de métropolisation et d'eupéanisation. Les États riverains comptent peu de très grandes villes<sup>4</sup> qui seraient susceptibles de figurer dans les classements métropolitains internationaux<sup>5</sup>. L'insertion dans les processus globaux n'est donc pas aussi directe que pour le cas des villes globales analysées par Saskia Sassen (Sassen, 1996). En Baltique, l'adhésion à des réseaux de coopération provient souvent de la volonté de former une masse critique suffisante pour apparaître visible dans un contexte concurrentiel de mondialisation. La régionalisation de l'espace mondial a également transformé l'espace baltique en un « lac européen<sup>6</sup> » (Richard, Tobelem-Zanin, 2009). Avec l'intégration à l'Union européenne, les villes des États européens ont gagné des sources de financement et de nouvelles possibilités de développement. La grande fluidité entre les niveaux, engendrant des relations plus directes entre acteurs locaux et acteurs européens, a augmenté le besoin de nouvelles structures de médiation susceptibles de les accompagner (Swyngedouw, 2004). Si l'eupéanisation touche l'ensemble des municipalités riveraines, celles-ci n'ont pas adopté une

---

<sup>1</sup> Nous délimitons l'espace transnational Baltique conformément au programme européen INTERREG IV-B : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Suède, le Danemark, la Biélorussie, la Norvège et une partie des régions allemandes et russes.

<sup>2</sup> Élargissement aux pays nordiques en 1995 (Suède, Finlande), puis entrée des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 (Pologne, États baltes).

<sup>3</sup> La notion d'espace transnational paraît plus adaptée que celle de région pour une réflexion sur la recomposition des niveaux. Le terme a été utilisé en géographie par Olivier Dollfus pour distinguer les relations entre États (champ international) des réseaux d'acteurs faisant fi des frontières étatiques (champ transnational). Il est également pratiqué par l'UE dans le cadre de la politique régionale depuis 1997 (INTERREG II-C).

<sup>4</sup> Il existe en 2010 seulement 8 villes de plus de 100 000 habitants en Finlande, 7 en Suède, 2 en Lettonie et en Estonie mais 80 dans toute l'Allemagne et 39 en Pologne (sites statistiques nationaux).

<sup>5</sup> Selon le classement des villes globales réalisé par le groupe de chercheurs du GaWC en 2010, Varsovie est considérée comme une ville mondiale de type alpha, Berlin, Hambourg, Stockholm, Copenhague, Oslo et Helsinki de type bêta alors que les trois capitales baltes se trouvent dans la catégorie gamma. Riga qui appartient à la sous-catégorie « gamma+ » en 2010 est la seule ville balte à rejoindre la catégorie bêta dans le nouveau classement de 2012.

<sup>6</sup> Expression utilisée par Pertti Joenniemi : Joenniemi P., 2009, « The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for what? », *DIIS Brief*, Danish institute for international studies, p. 2.

vision semblable de l'Europe et de ses limites géographiques. La Baltique orientale présente la particularité d'être dans l'Union européenne et d'en constituer une porte d'entrée. Les municipalités baltiques assument dans ce contexte leur situation d'entre-deux et cherchent à en tirer profit en utilisant les réseaux et projets transnationaux comme des antidotes à la marginalisation.

Une étude des municipalités baltiques permet une mobilisation différente du concept de *rescaling* que nous avons choisi de traduire par « recomposition des niveaux<sup>7</sup> ». Apparue dans le champ scientifique anglophone vers le début des années 1990, la notion désigne une remise en question des niveaux de référence à partir desquels les politiques publiques étaient auparavant conçues (Jouve, 2007). Le terme a surtout été utilisé dans le cas des plus grandes métropoles afin d'analyser une recomposition du rôle de l'État face à des municipalités qui sont devenues des acteurs à part entière à l'échelle internationale (Brenner, 2004 ; Van der Heiden, Koch, Kübler, 2013). Pourtant, la recomposition des niveaux n'est pas un simple « redimensionnement<sup>8</sup> » ou l'émergence d'acteurs locaux devenus plus autonomes sur la scène internationale. Les niveaux<sup>9</sup> se compilent, s'accumulent et se confrontent, laissant les élus traiter un nombre croissant de problèmes et d'enjeux dans des contextes interterritoriaux devenus périlleux à maîtriser (Pinson, Béal, 2009 ; Vanier, 2008). La multiplication des niveaux traduit la capacité des municipalités à construire une stratégie avec et dans les niveaux géographiques, y compris les niveaux traditionnels (État, régions).

Dans ce contexte, la vitalité de la coopération régionale en Baltique révèle-t-elle une force ou au contraire une nécessaire réaction des acteurs locaux ? (Mayntz, 1993 ; Baudelle, Buléon, 1999). Les métropoles baltiques, pour s'ancrer aux dynamiques européennes et mondiales, ont la nécessité de rayonner au niveau régional. Elles apparaissent ainsi comme des relais possibles de l'espace baltique auprès d'autres niveaux tout comme l'espace baltique constitue pour elles un relais vers d'autres niveaux. S'il n'existe pas une capitale de la Baltique, occuper cette fonction est devenu l'ambition de la plupart des villes riveraines (Le Bourhis, 2009). Les réseaux de villes baltiques offrent un exemple accompli de médiation à l'interface entre mondialisation économique et européanisation politique.

À partir d'une définition géographique et multiniveau de la notion de réseau de villes, une analyse statistique et cartographique mettra en évidence une utilisation différente des réseaux et projets baltiques en fonction de la taille des municipalités. Les stratégies interterritoriales ne sont pas constantes dans le temps et reflètent des « parcours interniveaux<sup>10</sup> » au sein desquels la Baltique peut n'être qu'une étape. Il est alors possible de dégager des types de municipalités baltiques en fonction de leur situation au sein de ces parcours.

---

<sup>7</sup> La recomposition des niveaux, et non le simple changement de niveau de référence, rend également intéressante la traduction du terme *rescaling* par « rééchalonnage » proposée par Bernard Jouve (Jouve, 2007). Le terme « rééchalonnage » pourrait sembler plus géographique mais il mobilise la notion néanmoins complexe d'échelle (Donzelot, 2011). Certains géographes parlent également de redimensionnement ou de reterritorialisation mais ces termes semblent considérer que le *rescaling* désigne un simple passage d'un territoire de référence à l'autre.

<sup>8</sup> Appelé aussi « saut d'échelle » ou changement d'échelle.

<sup>9</sup> La confusion est facile entre l'échelle désignant une fraction ou une étendue perçue horizontalement et le niveau qui fait plutôt référence à un ordonnancement vertical de l'espace (Ferras, 1992). Le niveau suppose également l'exercice d'une autorité, souvent appréhendée dans un système d'interactions, ce qui a donné lieu à l'expression « gouvernance à multiniveaux » reprise par les textes européens (COR, 2009).

<sup>10</sup> L'expression « parcours interniveaux » a été préférée à « parcours scalaire » afin de conformer le texte à la distinction entre échelle et niveau établie précédemment.

# Explorer la géographie des réseaux transnationaux de villes en Baltique

Avant d'étudier l'objectif poursuivi par les municipalités riveraines au sein des coopérations baltiques, encore faut-il déterminer leur degré d'engagement dans les réseaux transnationaux. Pour cela, nous avons établi une base de données associant réseaux institutionnels de villes et projets INTERREG<sup>11</sup> à partir de laquelle une analyse spatiale et cartographique a mis en évidence l'importance de la taille des municipalités comme l'un des facteurs explicatifs de leur adhésion à un grand nombre de réseaux baltiques.

## Pour une approche multiniveau des réseaux de villes

L'étude des réseaux de villes a été développée dans le champ des sciences politiques, en France et à l'étranger, sous une dénomination large : réseaux transnationaux, organisations, associations ou relations transnationales (Bulkeley *et al.*, 2003 ; Kern, Löffelsend, 2004 ; Karlsson, 2004), « toile municipale » (Saunier, 2006), réseaux de lobbying (Keck, Sikkink, 1998 ; Karlsson, 2004). Quel que soit le nom qu'on lui donne, le réseau de villes est une association volontaire et organisée d'acteurs locaux soucieux de coopérer de manière privilégiée. Ceux-ci participent, symboliquement ou pratiquement, à la production d'un nouvel espace réticulaire de dimension plus vaste et agissent à l'ensemble des niveaux par leurs discours, leurs échanges d'expériences, de savoir-faire et leurs projets communs.

La démarche d'un réseau de villes se prête donc bien à une approche géographique par niveau (voir Figure 1). Tout d'abord, la participation à un réseau transnational de villes suppose, selon nous, d'accompagner localement les effets induits par l'apparition d'un nouveau niveau géographique : le besoin de nouvelles ressources humaines et financières, la nécessité d'une stabilité politique et l'exigence d'un engagement politique fort. La coopération régionale provoque une augmentation du nombre de niveaux avec lesquels les acteurs municipaux doivent traiter. Ceux-ci adoptent une nouvelle échelle de représentation et de gestion sur un plan horizontal puisque le territoire auquel leur ville appartient et au sein duquel elle interagit s'est étendu<sup>12</sup>. À un niveau méso<sup>13</sup>, le réseau transnational de villes génère une proximité au sens le plus large du terme. La distance n'est plus un critère exclusif dans le choix des partenaires<sup>14</sup>. L'institutionnalisation passe par l'identification de défis communs dont la réalisation suppose une complémentarité des approches et d'éventuels échanges d'expériences. Enfin, à un niveau supra, n'importe quel réseau transnational de villes a pour but de créer une caisse de résonance capable de porter la voix des villes riveraines auprès des institutions de la gouvernance européenne ou sur la scène internationale. De ce fait, il offre une capacité de lobbying, la possibilité de construire un marketing sur mesure et une plus-value dans les réalisations politiques du fait même de la masse critique qu'il aura créée. Dans un contexte concurrentiel, un réseau de villes est donc une association volontaire qui conjugue niveau supplémentaire, proximité topologique et masse critique afin d'ériger l'intermédiation en ressource territoriale.

---

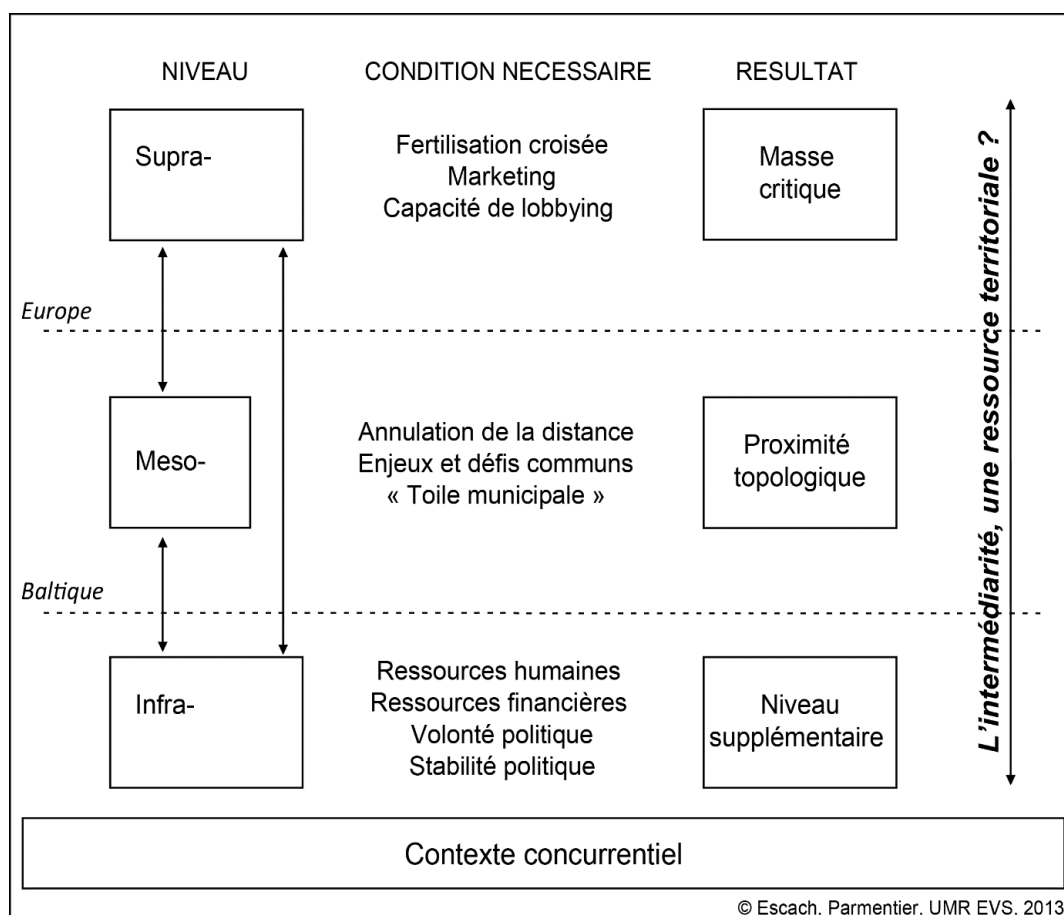
<sup>11</sup> Réseaux institutionnels et projets européens INTERREG IV-B seront parfois rassemblés dans le texte sous l'expression « réseaux baltiques ».

<sup>12</sup> Cette nouvelle échelle de représentation est souvent reprise au sein des discours marketing ou des documents de communication des municipalités.

<sup>13</sup> Dans notre cas, le niveau méso correspond à l'espace baltique.

<sup>14</sup> Voir les travaux de Xavier Piolle. Par l'intermédiaire des réseaux de villes, les acteurs municipaux développent une capacité à s'adapter aux changements, à rattraper leur retard et à mobiliser des solutions, sans prédétermination de frontière ou de proximité physique (Piolle, 1993).

**Figure 1 : Le réseau de villes dans la recomposition des niveaux en Baltique**



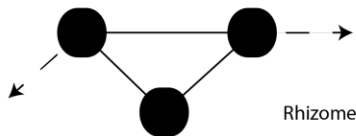
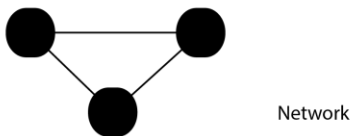
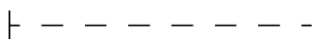
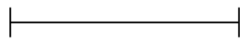

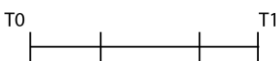
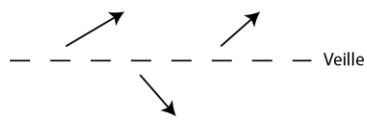

## Une base de données associant réseaux institutionnels et projets INTERREG

Afin d'étudier l'intégration des municipalités baltiques dans des dynamiques transnationales et donc à différents niveaux géographiques, nous avons élaboré une base de données rassemblant des réseaux de deux natures différentes : des réseaux institutionnels<sup>15</sup> et des projets INTERREG IV-B<sup>16</sup>. Le réseau institutionnel est une coopération durable issue d'un montage juridique et permettant aux membres de mener différents projets. Il assure également le maintien sur le long terme de solidarités et d'échanges afin de mieux répondre aux opportunités et aux contraintes quotidiennes des participants. Le projet est un objectif ou un ensemble d'objectifs que des acteurs se proposent de remplir en un temps donné, mettant en œuvre des ressources humaines et matérielles, faisant l'objet d'une budgétisation et aboutissant à un ensemble de résultats concrets. Il peut être étonnant d'associer réseaux institutionnels et projets INTERREG. En réalité, il existe de nombreux ponts entre les deux types de réseaux, les acteurs locaux les plus étroitement liés se retrouvant indifféremment dans des projets INTERREG et dans des réseaux institutionnels. Les projets INTERREG structurent véritablement l'espace baltique constituant souvent une source de financement pour les commissions thématiques des réseaux institutionnels.

<sup>15</sup> La liste des réseaux institutionnels, n'associant que des municipalités ou rassemblant des municipalités et d'autres types d'acteurs, a été établie à partir de l'annuaire 2012/2013 des organisations internationales de l'Union des associations internationales (référence : Union of International Associations, (2012), *Yearbook of International Organizations 2012/2013*, Vol.2, Leiden/Boston, Brill, 1438 p.).

<sup>16</sup> La liste des projets INTERREG IV-B (2007-2013) est publiée sur le site du programme.

**Figure 2 : La distinction entre réseau institutionnel et projet INTERREG**

	Réseau institutionnel	Projet INTERREG
Géographie	 Rhizome	 Network
Temporalité	 Indéfinie	 Définie
Fonctionnement	 Cyclique	 Linéaire
Effets	 Induits	 Produits

© Escach, UMR EVS, 2013

Plusieurs critères ont conduit à la sélection des réseaux de la base de données. Le caractère transnational d'un réseau a été établi lorsque celui-ci associait des municipalités d'au moins trois États baltiques (y compris la Norvège, la Russie, la Biélorussie) dont deux au moins n'étaient pas contigus. Un État ne devait pas concentrer plus de 80 % des membres d'un réseau donné<sup>17</sup>. Les réseaux retenus devaient aussi compter des municipalités parmi leurs membres, même si l'acteur municipal n'était pas exclusif<sup>18</sup>. La base de données initiale a rassemblé 4 réseaux institutionnels de municipalités<sup>19</sup>, 12 réseaux institutionnels associant des municipalités<sup>20</sup> et 47 projets européens INTERREG IV-B<sup>21</sup>, soit 63 réseaux et projets transnationaux baltiques au total.

L'ensemble recensait 354 municipalités avec une taille moyenne de 130 000 habitants et une taille médiane de 35 000 habitants seulement. Cette base de données initiale (BD0) contenait cependant des municipalités qui ne pouvaient être qualifiées de villes à l'image de Straupe, village letton de 700 habitants. Il n'était pas forcément pertinent de conserver l'ensemble des

<sup>17</sup> Ce critère nous a amené à exclure le réseau *Baltic Sea Challenge* puisque 80,6% des villes membres étaient situées en Finlande.

<sup>18</sup> Les bases de données ont été construites à partir des acteurs municipaux, c'est-à-dire des élus ou employés de l'administration centrale ou des départements de la mairie de la ville concernée.

<sup>19</sup> BaltMet, KIMO, Hanse des temps nouveaux, Union of Baltic Cities.

<sup>20</sup> Ars Baltica, Baltic Local Agenda Forum 21 (BLA21F), Baltic Palette, Baltic Sail, Baltic Sea Action Group, Baltic Development Forum, Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC), Baltic Tourism Commission (BTC), EuRoB, Hanseatic Parliament, Healthy Cities Network Phase V, Social-Hansa.

<sup>21</sup> Agora 2.0, BaltCICA, BaltFood, Baltic Biogas Bus, Baltic Bird, Baltic Fashion, Baltic Master II, Baltic Supply, Baltic.AirCargo.Net, Balticclimate, BaltMet Promo, BaSIC, BERAS Implementation, BGLC, BONITA, BSLN, BSR InnoShip, BSR Quick, BSR TransGovernance, BSR InnoReg, CleanShip, COHIBA, Cool-Bricks, Eco-Region, Egoprise, EWTC II, FM, IBI Net, JOSEFIN, More Baltic Biogas Bus, Longlife, NECL II, New Bridges, One BSR, Parks and Benefits, PEA, PRESTO, PURE, RB21T, RBGC, SCANDRIA, Science Link/Link1, Submariner, Trans in Form (TiF), Urb.Energy, Urban Creative Poles, Waterpraxis.

municipalités, particulièrement celles qui n'appartenaient qu'à un seul réseau. La base de données utilisée dans cet article a donc été filtrée<sup>22</sup> et ne conserve que les 87 municipalités appartenant à deux réseaux baltiques ou plus (BD<sub>1</sub>). À une exception près (Robertsfors en Suède), toutes sont dotées d'une population d'au moins 10 000 habitants avec une taille moyenne de 300 000 habitants et une taille médiane de 70 000 habitants environ<sup>23</sup>. 58 % des municipalités choisies ont moins de 100 000 habitants et 37 % ont moins de 50 000 habitants. Une partie des analyses a cependant été menée sur un groupe constitué des 43 municipalités « les plus impliquées », c'est-à-dire appartenant à trois réseaux ou plus (BD<sub>2</sub>).

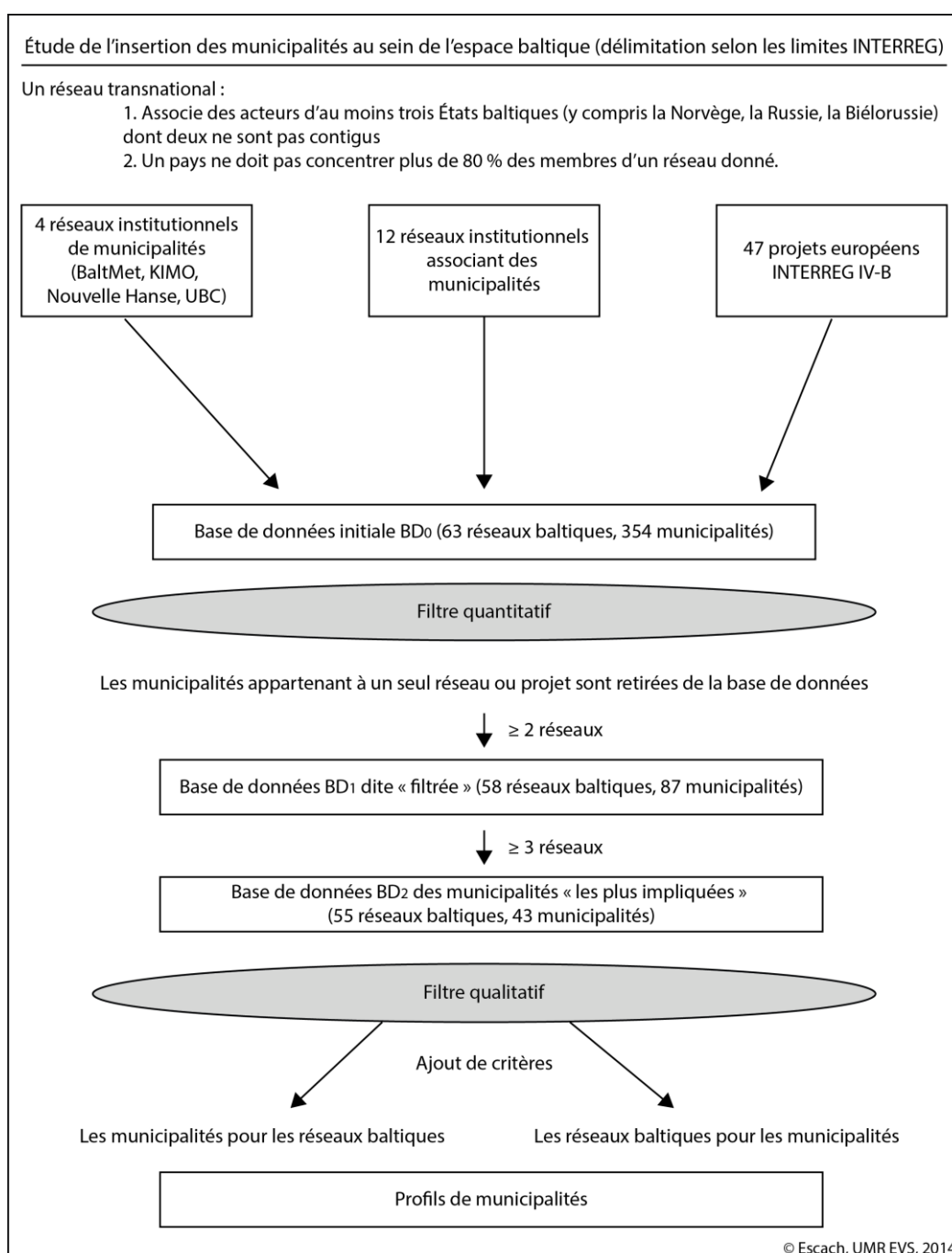
---

<sup>22</sup> Dans le vocabulaire statistique, un filtre permet de limiter l'affichage d'une base de données selon un critère déterminé (ici le nombre de réseaux par ville appelé aussi degré d'intégration).

<sup>23</sup> Il était délicat de concevoir un seuil autre que la population pour distinguer les municipalités baltiques car la définition de la ville n'est pas unifiée au sein des espaces riverains de la Baltique : certains États retiennent un seuil statistique ou historique alors que d'autres considèrent la ville comme un statut défini par la loi, le gouvernement central ayant le pouvoir de conférer des attributs urbains.



**Figure 3 : Démarche suivie pour l'étude des réseaux baltiques**



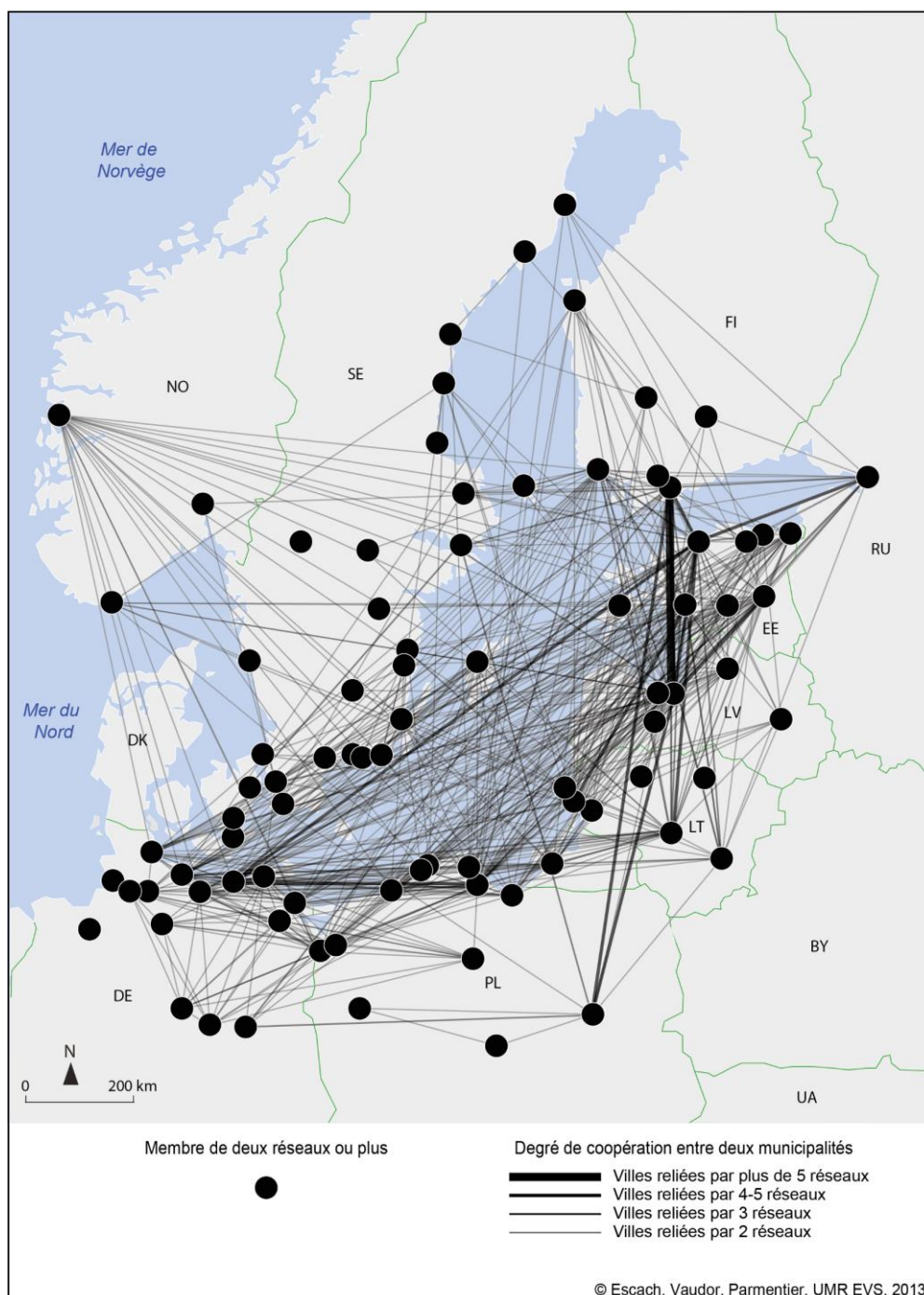
## L'effet de taille : une explication des degrés d'intégration et de coopération

L'analyse de la base de données a débouché sur une étude cartographique afin d'identifier les villes engagées dans le plus grand nombre de réseaux baltiques (degré d'intégration) et les liens les plus intenses entre des villes prises deux à deux (degré de coopération).

La carte des municipalités de la base de données BD<sub>1</sub> permet de relever des effets de concentration. La zone sud-ouest de la Baltique rassemble la plupart des municipalités en réseau autour du Nord de l'Allemagne, de la région de l'Øresund et du littoral polonais. Le golfe de Finlande constitue un pôle secondaire. La Suède et l'Allemagne affichent le plus grand nombre de villes engagées, respectivement 24 et 15 villes sur les 87 de la base de données « filtrée ».

Les villes allemandes, suédoises et polonaises constituent d'ailleurs 59 % des municipalités de cette même base de données. L'élimination des villes participant à un seul réseau marque un recul de l'Allemagne puisque sur le corpus initial de 354 municipalités, 117 étaient allemandes (33 %), 42 suédoises (12 %) et 42 polonaises (12 %). Il existe donc une diversité de situation entre des États dans lesquels un grand nombre de villes s'engagent au sein de réseaux institutionnels sans que le nombre de réseaux par ville soit important (1 ou 2 réseaux par ville) et des États où la politique internationale se concentre dans un petit nombre de villes, souvent grandes, qui appartiennent par conséquent à davantage de réseaux.

**Figure 4 : Les municipalités baltiques de la base de données principale après filtrage (BD<sub>1</sub>) en 2013**



Une telle différenciation ne doit pas faire abstraction des effets de hiérarchies urbaines : un pays comme la Lettonie, marqué par une macrocéphalie majeure, aura un profil différent de celui de la Pologne. Trois indicateurs peuvent s'avérer pertinents afin d'en tenir compte : le nombre moyen de réseaux par ville et par pays, le coefficient de Gini par pays calculant la répartition des réseaux entre les villes et le coefficient de Gini rapporté à la population. Ce dernier pose la question, par pays, d'une concordance entre nombre de réseaux et position dans la hiérarchie urbaine. Un coefficient de Gini rapporté à la population<sup>24</sup> faible indique que les villes qui concentrent beaucoup de réseaux sont également les plus peuplées alors qu'un coefficient fort tend à prouver que les villes intégrées dans de nombreux réseaux ne sont pas plus peuplées que les villes faiblement engagées. Compris entre 0 et 1, le coefficient de Gini révèle soit une tendance à la juste répartition (chiffre proche de 0), soit une tendance à la concentration (chiffre proche de 1). L'introduction de la population confirme un effet majeur de hiérarchie urbaine en Lituanie, Lettonie, Estonie et Finlande. En revanche, en Allemagne, en Suède et, dans une moindre mesure, au Danemark, la place d'une ville dans la hiérarchie urbaine influence peu son engagement en Baltique. La Pologne et la Norvège se situent dans une catégorie intermédiaire.

**Tableau 1 : Répartition des réseaux institutionnels et projets INTERREG au sein des États baltiques en 2013**

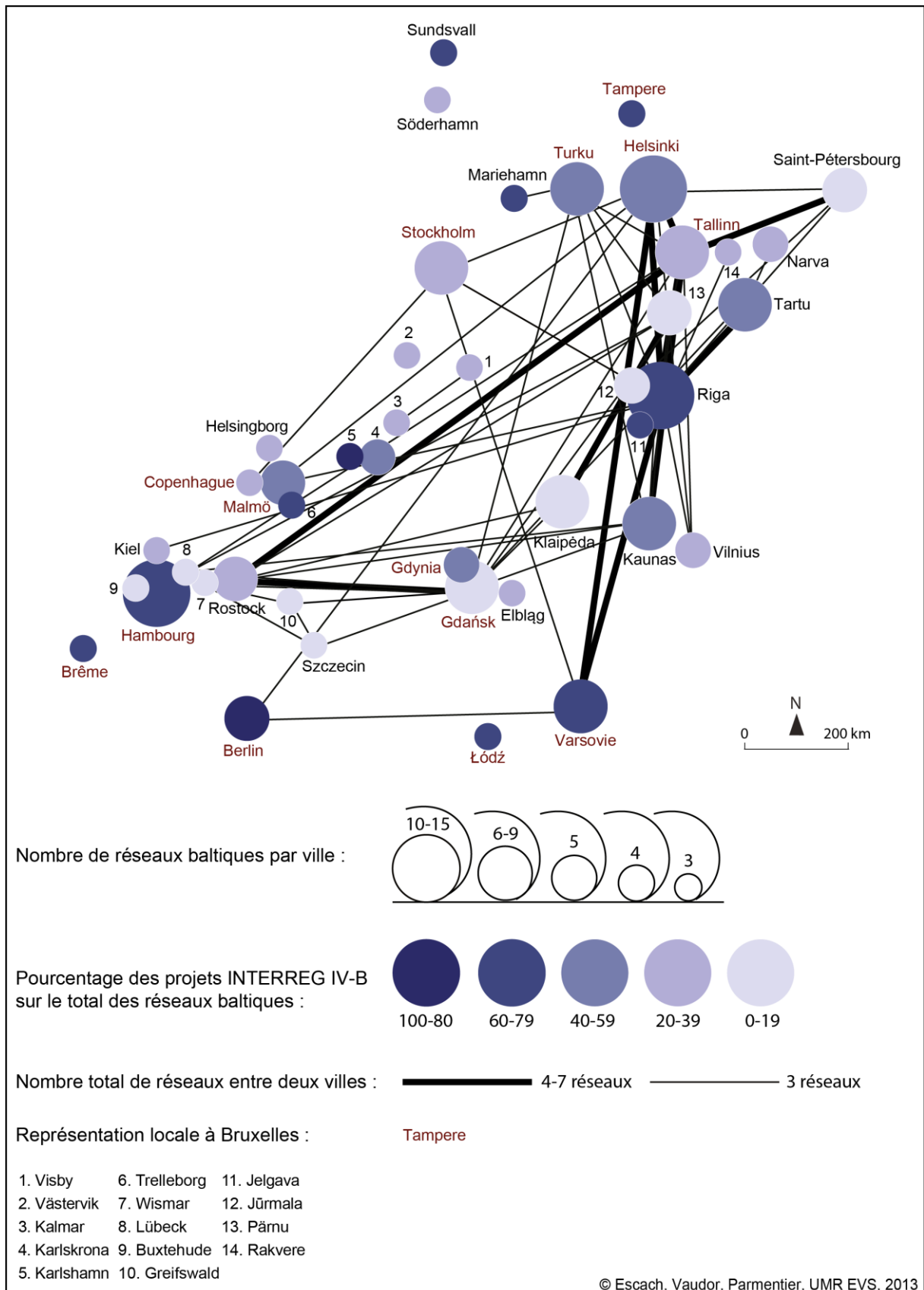
Pays	Nombre moyen de réseaux par ville (BD <sub>0</sub> )	Coefficient de Gini (BD <sub>0</sub> )	Coefficient de Gini rapporté à la population (BD <sub>0</sub> )	Nombre moyen de réseaux par ville (BD <sub>1</sub> )	Coefficient de Gini (BD <sub>1</sub> )	Coefficient de Gini rapporté à la population (BD <sub>1</sub> )
Allemagne	1,30	0,21	0,66	3,33	0,26	0,61
Danemark	1,21	0,15	0,54	2,33	0,08	0,49
Estonie	2,00	0,41	0,45	4,38	0,31	0,38
Finlande	2,39	0,46	0,41	4,57	0,37	0,32
Lettonie	2,11	0,46	0,36	5,20	0,41	0,24
Lituanie	2,38	0,39	0,42	3,57	0,28	0,37
Norvège	1,50	0,16	0,45	2,00	0,00	0,40
Pologne	1,62	0,31	0,57	3,16	0,25	0,42
Russie	1,22	0,17	0,61	3,00	0,20	0,37
Suède	1,98	0,29	0,62	2,70	0,17	0,64

© Escach, Vaudor, UMR EVS, 2013

À l'échelle de l'ensemble de la Baltique, la prise en compte de la hiérarchie urbaine semble expliquer une insertion différenciée des villes dans les réseaux. Riga (15 réseaux), Helsinki (12 réseaux) et Hambourg (10 réseaux) constituent les têtes de réseaux. Suit un groupe de villes parmi lesquelles Tallinn, Tartu, Turku, Gdańsk, Kaunas, Klaipėda, Varsovie ou Stockholm. De manière générale, une ligne allant de Turku à Hambourg distingue une rive sud assez active (autour des pôles de l'Allemagne du Nord, du golfe de Finlande et de l'ensemble sud-est Kaliningrad/Gdańsk/Klaipėda) d'une rive nord discrète. Les capitales baltiques sont relativement bien représentées sauf Copenhague (3 réseaux) et Vilnius (4 réseaux). Elles semblent très bien reliées entre elles au niveau du golfe de Finlande (Helsinki, Stockholm, Tallinn, Riga). Ces capitales étatiques voire régionales présentent également un fort pourcentage de projets INTERREG parmi le nombre total de réseaux baltiques.

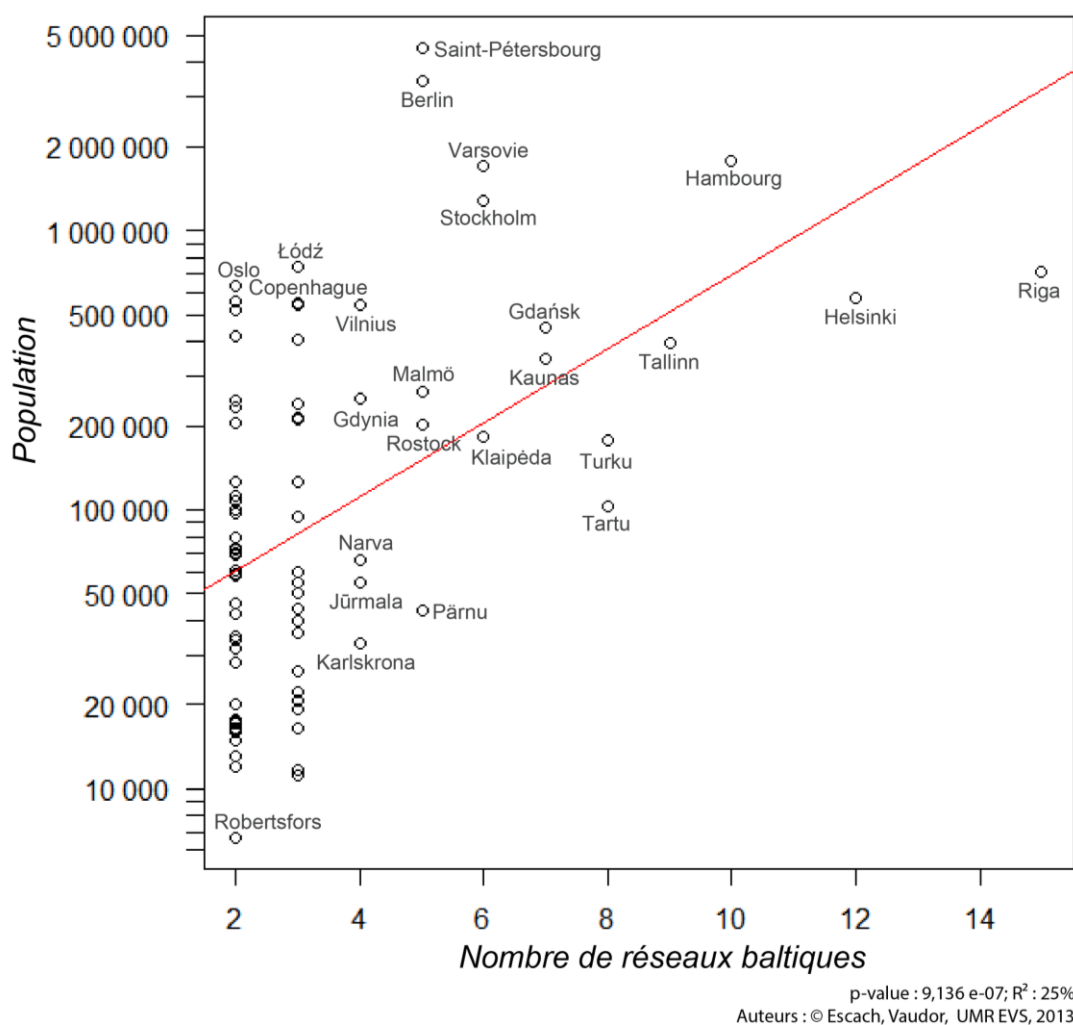
<sup>24</sup> Le coefficient de Gini rapporté à la population exprime un nombre de réseaux par habitant.

**Figure 5 : Les municipalités « les plus impliquées »  
de la base de données principale (BD<sub>2</sub>) en 2013**



La plupart des grandes villes appartiennent à un nombre conséquent de réseaux<sup>25</sup>. Un graphique de corrélation testant l'hypothèse d'une insertion dans un grand nombre de réseaux des plus grandes villes baltiques montre que cela est particulièrement vrai pour la Baltique orientale (villes baltes et finlandaises). Le profil de la droite de régression permet d'établir un lien assez net entre taille des villes et insertion dans des réseaux baltiques en 2013 pour les municipalités de la base de données BD<sub>1</sub> ( $\geq 2$  réseaux). La représentation graphique du nuage de points montre cependant que la corrélation est surtout vérifiée à partir de quatre réseaux. En dessous de ce seuil, les villes peuvent avoir une taille variée comprise entre 740 000 habitants (Łódź) et 6 700 habitants (Robertsfors).

**Figure 6 : Corrélation entre la population et le nombre de réseaux baltiques pour les municipalités de la base de données BD<sub>1</sub> en 2013**



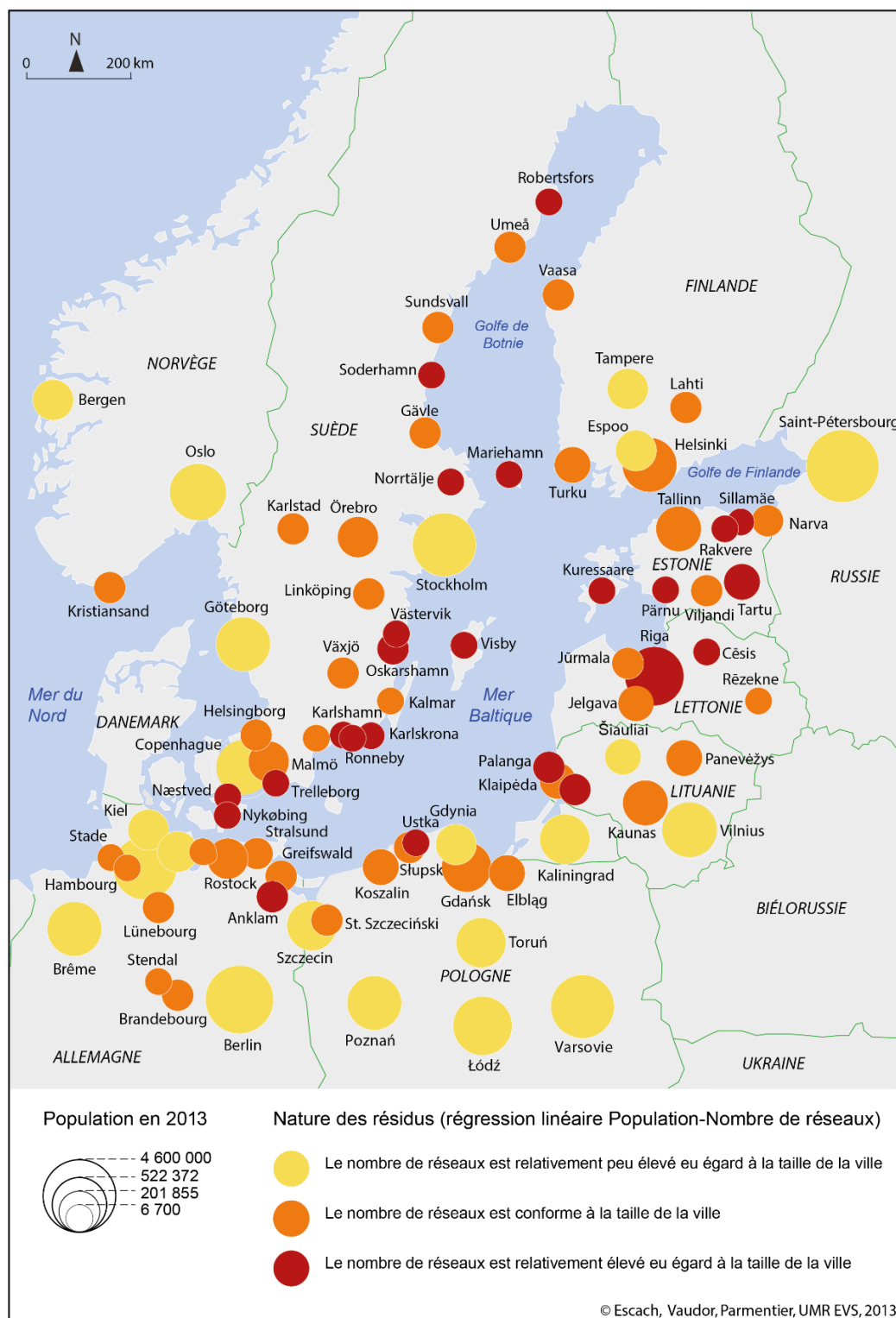
Une étude approfondie des résidus de la régression linéaire population-nombre de réseaux a permis de répartir les villes de la base de données BD<sub>1</sub> en trois classes : celles dont le nombre de réseaux était peu élevé eu égard à leur taille, celles dont le nombre de réseaux était conforme à leur taille et celles dont le nombre de réseaux était élevé eu égard à leur taille. Le premier facteur révélé par une carte des résidus est l'importance de la localisation avec un gradient intérieur/littoral assez prononcé. Le deuxième élément à souligner est la sous-représentation d'un certain nombre de très grandes villes (Berlin, Hambourg, Varsovie, Oslo, Copenhague,

<sup>25</sup> Les statistiques de population retenues dans la base de données sont à l'échelle du niveau administratif LAU2 concerné.



Stockholm, Saint-Pétersbourg) par rapport à ce que leur poids démographique pourrait laisser espérer. D'autres villes comme Helsinki et Riga apparaissent conformes ou surreprésentées mais cela ne dit rien de leur implication réelle dans des réseaux européens ou globaux. Une analyse complémentaire est donc nécessaire afin d'évaluer l'importance relative de l'espace baltique dans les priorités des différentes politiques municipales.

**Figure 7 : Étude des résidus de la régression linéaire Population-Nombre de réseaux pour les municipalités de la base de données BD<sub>1</sub> en 2013**



## La Baltique, un niveau à construire ou un niveau pour construire ?

Si les métropoles baltiques sont les municipalités les plus intégrées dans les réseaux transnationaux, l'espace baltique ne représente pas pour elles une priorité absolue. Le niveau baltique semble constituer une partie de leur politique internationale ou une étape stratégique avant d'intégrer des réseaux européens. Cette dynamique contribue à une internationalisation des municipalités riveraines suivant un modèle de « poupée gigogne » (Plasseraud, 2006). La Baltique associe à la fois des métropoles entre intégration baltique et intégration européenne, des villes moyennes très intégrées en Baltique et peu en Europe et des petites villes entre intégration locale et coopération baltique. L'ensemble des villes baltiques suit des parcours entre les niveaux mais toutes n'ont pas atteint le même stade.

### Des métropoles baltiques ou de futures métropoles européennes en Baltique ?

Déterminer ce que la Baltique représente pour les villes qui y coopèrent suppose de pouvoir juger de leur intégration à d'autres niveaux géographiques. Pour cela, nous avons conduit une étude en analysant quatre critères traduisant un niveau croissant d'internationalisation en dehors de l'espace baltique<sup>26</sup>. La participation à un réseau européen ou global ne suppose pas, *a priori*, un suivi régulier des activités. Des visites à l'étranger dénotent en revanche une pratique réelle mais occasionnelle de l'espace européen voire eurasiatique. Posséder un bureau à Bruxelles et s'impliquer au sein de réseaux de lobbying supposent, enfin, une pratique quotidienne de l'internationalisation en dehors de la Baltique.

Pour étudier l'insertion au sein de réseaux et projets à d'autres niveaux géographiques, il a été nécessaire de recourir à une base de données secondaire BDs<sup>27</sup> constituée de 82 réseaux institutionnels et de lobbying européens et mondiaux de long terme<sup>28</sup> auxquels s'ajoutent 74 projets européens INTERREG IV-C<sup>29</sup>. Berlin, Helsinki, ainsi que Stockholm, Copenhague, Malmö et Riga se démarquent par leur appartenance à des réseaux européens et internationaux, preuve de leur accession à un niveau supérieur en termes de réseaux institutionnels. Suivent des villes comme Vilnius, Tallinn, Hambourg, Varsovie ou Brême.

---

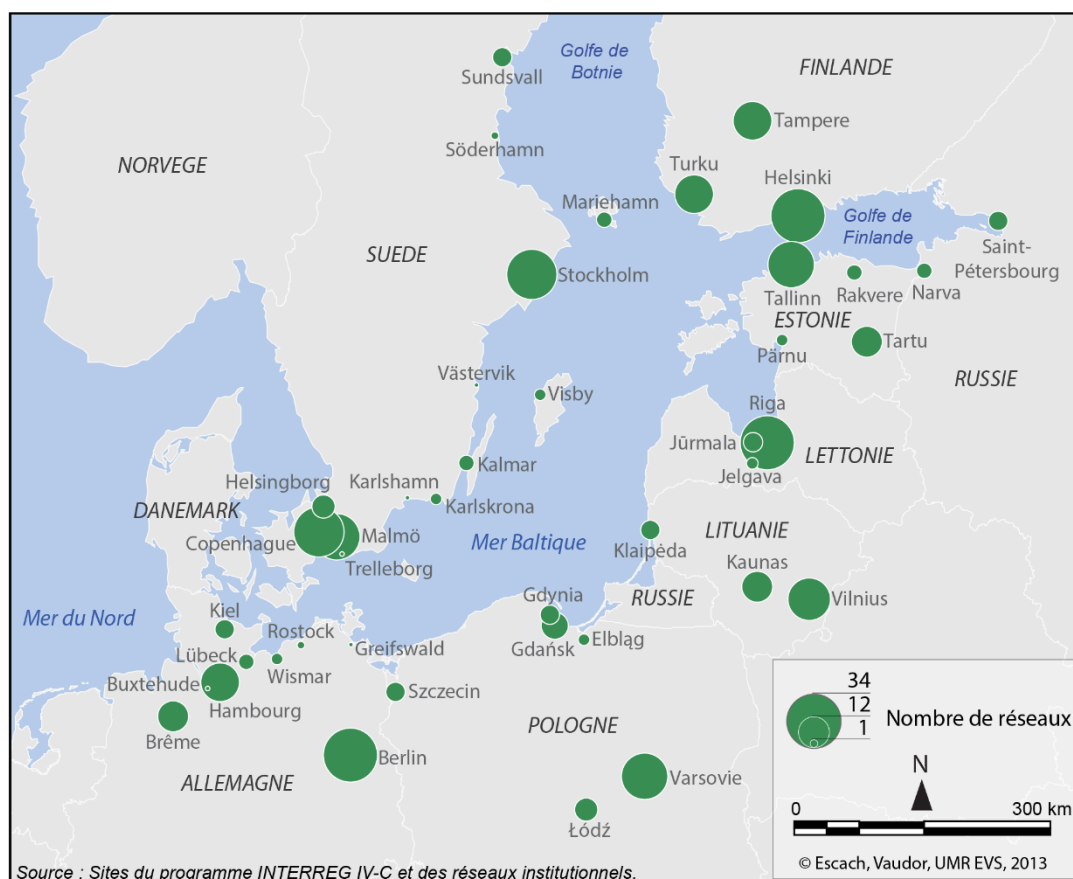
<sup>26</sup> Ces quatre critères sont l'appartenance à des réseaux d'autres niveaux géographiques que la Baltique (participation théorique), le pourcentage de partenaires baltiques parmi les municipalités visitées lors de séjours de délégations à l'étranger (pratique réelle), l'existence d'une représentation permanente à Bruxelles et la participation à des réseaux de lobbying (pratiques quotidiennes).

<sup>27</sup> Cette base de données secondaire a été croisée à la base de données principale des municipalités « les plus impliquées » ( $\geq 3$  réseaux baltiques).

<sup>28</sup> Ces réseaux institutionnels ont été sélectionnés à partir de l'annuaire 2012/2013 des organisations internationales de l'Union des associations internationales.

<sup>29</sup> Site internet du programme INTERREG IV-C.

**Figure 8 : L'insertion des municipalités « les plus impliquées » (BD<sub>2</sub>) dans les réseaux européens et internationaux (BDs) en 2013**



Les statistiques des visites à l'étranger confirment une différence entre les municipalités baltiques : alors que 81 % des visites du personnel du département chargé des relations internationales de Klaipėda<sup>30</sup> étaient effectuées dans des villes baltiques<sup>31</sup> en 2011, elles ne constituaient que 49 % des visites des départements et de l'administration de la municipalité de Riga et 47 % des visites des départements et de l'administration de la municipalité de Vilnius. S'ajoute à des questions de taille, un gradient littoral/intérieur puisque les villes baltiques ne représentaient en 2011 que 47 % des visites des employés municipaux de Panevėžys en Lituanie. Une enquête de terrain a permis d'établir un choix des partenaires au sein d'un espace géographique plus large pour les capitales étatiques ainsi que pour les villes intérieures<sup>32</sup>. Vilnius entretenait en 2011 des relations avec de nombreuses villes méditerranéennes comme Istanbul, Milan, Turin, Séville, Barcelone dans les domaines de la culture et de la planification urbaine et assurait sa position de ville d'Europe centrale et orientale en établissant des contacts avec Minsk ou Debrecen. Helsinki est un cas à part puisque les villes baltiques comptaient pour 80 % des 138 visites de la division des relations internationales en 2011 mais pour seulement 56 % des villes visitées. Cette différence s'explique par le poids écrasant des autres métropoles du golfe de Finlande comme Saint-Pétersbourg (30 visites) et Tallinn (25 visites) concernant la fréquence des visites. La capitale finlandaise développe encore aujourd'hui de nombreux partenariats avec les villes asiatiques, tant sur le plan économique (nouvelles technologies,

<sup>30</sup> Le département chargé des relations internationales à Klaipėda est le département de l'économie et des investissements qui possède un champ d'action relativement large (développement économique, tourisme, gestion de projets européens et internationaux, infrastructures).

<sup>31</sup> Sont considérées comme villes baltiques, celles appartenant aux régions du programme INTERREG IV-B.

<sup>32</sup> Enquêtes de terrain menées entre 2010 et 2012.



énergie, durabilité) que dans le domaine du transport, l'aéroport d'Helsinki cherchant à s'affirmer comme un *hub* pour les vols à destination des villes asiatiques.

**Figure 9 : Itinéraires de terrain dans les villes riveraines (2011-2012)**



Disposer d'un bureau à Bruxelles peut constituer un atout majeur pour les villes baltiques dans leur parcours d'internationalisation. En 2012, l'office européen d'Helsinki, chargé de représenter la ville et l'université d'Helsinki ainsi que les conseils régionaux d'Uusimaa, de Kymenlaakso et de Häme, employait par exemple 3 temps-pleins et 2 temps partiels. Les inégalités entre municipalités sont marquantes à ce niveau puisque la ville de Tallinn fonctionnait alors avec seulement deux employés à temps partiel. Ceux-ci étaient privés de statut diplomatique et devaient le plus souvent rembourser les déplacements vers Bruxelles où ils ne résidaient pas en permanence. Le responsable de la représentation permanente de la capitale estonienne travaille encore aujourd'hui à la municipalité de Tallinn<sup>33</sup> et partage son temps entre l'Estonie (60 % de son temps) et la Belgique (40 %). D'autres villes, sans disposer de réelle représentation institutionnelle, bénéficient de relais auprès du parlement européen (Vilnius, Klaipėda), du Comité des régions ou des différentes DG (Riga). L'existence d'une représentation est déterminante mais n'est pas décisive. Pour autant, à la question de savoir avec quelle fréquence les villes enquêtées établissaient des contacts avec les autorités européennes, la nature des réponses semble recouper la géographie des bureaux à Bruxelles : rares pour Panevėžys ou Kärđla, occasionnels pour Gdańsk, mensuels pour Riga et Vilnius, hebdomadaires pour Copenhague ou Kiel, quotidiens pour Malmö et Helsinki. En sus, la présence de municipalités à Bruxelles ouvre d'autres portes : la participation à des événements et la possibilité à cette occasion de présenter sa ville (*Open Days*, *Green Week* etc.), l'insertion dans des réseaux de lobbying (*Cities for Cohesion*, *European regions research and innovation*

<sup>33</sup> Il est notamment le point de contact de l'Union des villes de la Baltique pour la ville de Tallinn.

*network* etc.), l'accès à une information de premier choix sur les réseaux institutionnels (EUROCITIES, METREX), une connaissance plus fine de l'évolution des cadres législatifs et du vocabulaire bruxellois, la possibilité de prendre part aux débats du groupe informel baltique (iBSG) avec les autres villes et régions représentées (André, 2008 ; Heinelt, Niederhafner, 2008). Ces cercles créent une véritable coopération parallèle entre métropoles majeures, lesquelles ont l'occasion de court-circuiter la coopération baltique traditionnelle. Ils peuvent expliquer l'inégalité dans les participations à la stratégie européenne en mer Baltique, validée en 2009 par la Commission européenne.

Les méthodes utilisées par les métropoles baltiques pour échanger avec d'autres partenaires sont très différentes de celles des villes moyennes ou de petite taille. La ville de Malmö a ainsi organisé en 2011 à Bruxelles un *speed-dating* proposant des échanges rapides d'expériences avec d'autres villes sur le thème du marketing promotionnel. Chaque ville devait rencontrer les acteurs de Malmö à table afin d'échanger pendant 30 minutes sur des questions clés : identité de la ville, thématiques utilisées, ressources mobilisées, stratégies élaborées, difficultés rencontrées et niveau de partenariat public/privé. La métropole suédoise vend, au sens propre du terme, son savoir-faire en proposant des visites « clés en main » payantes destinées à des délégations d'employés municipaux d'autres villes souhaitant acquérir de bonnes pratiques. Des circuits et rencontres d'acteurs autour du dialogue avec les citoyens, de la vie culturelle ou du développement durable sont proposés. Les statistiques de la ville mettent en évidence une grande part de Polonais dans ces visites en 2011 (508 personnes), ce qui révèle une coopération déjà ancienne entre villes suédoises et polonaises. Le caractère international des visiteurs est frappant : loin d'être exclusivement baltiques, les délégations viennent de Russie, d'Australie, des USA et même d'Afrique du Sud<sup>34</sup>. La présence d'un éco-quartier expérimental (Bo01) peut expliquer l'intérêt porté à la métropole de l'Øresund. Ces méthodes contrastent avec les difficultés de certaines petites villes estoniennes, contraintes de poster une recherche de partenaire sur le site européen *Twinning.org*. Elles mettent également en avant les révolutions technologiques que connaissent les méthodes d'échanges entre villes.

## La traversée des niveaux : une étude des stratégies interterritoriales

L'accession des grandes villes baltiques à l'espace européen et même international n'est pas un état de fait mais le résultat d'un long parcours à travers les niveaux géographiques<sup>35</sup>. Compter dans la hiérarchie des villes riveraines permet d'ériger une municipalité en relais entre l'espace baltique et le reste de l'Europe, ce qui peut déboucher sur une ascension au sein de la hiérarchie urbaine européenne.

Prenons l'exemple de cinq métropoles majeures : Berlin, Copenhague, Stockholm, Brême et Riga. Ces villes ont rejoint l'Union des villes de la Baltique à différentes étapes de son développement : 1991 (Riga, Brême, Stockholm), 1994 (Copenhague), 2001 (Berlin). La taille médiane des villes appartenant au réseau est au début de la décennie 2000 de 45 870 habitants soit une taille bien inférieure à celle des villes considérées. En 2002, le réseau BaltMet est créé

---

<sup>34</sup> Voir *Internationellt arbete i Malmö stads förvaltningar 2011*, disponible en ligne : <http://www.malmo.se> (consulté le 01/10/2013).

<sup>35</sup> La notion de « parcours interniveaux » fait référence à l'évolution propre à chaque ville en fonction du contexte ou des changements de stratégie des acteurs municipaux. Des villes émergent et augmentent leur rayonnement, ce qui s'accompagne parfois de nouvelles priorités dans le choix des partenaires, d'une adhésion ou au contraire de la sortie d'un réseau institutionnel en fonction de ce qu'elles perçoivent de leur nouveau statut. À l'inverse, des effets de décrochage sont possibles lorsque le budget, l'absence de volontarisme politique, la baisse des effectifs ou des réformes administratives nécessitent une participation réduite ou plus ciblée sur la sphère internationale. Ces changements expliquent que les réseaux soient des structures d'interconnexion instables et mouvantes dans le temps.

à Copenhague sous l'impulsion de la capitale danoise. Il vise à associer l'ensemble des métropoles baltiques (Malmö, Copenhague, Tallinn, Riga, Vilnius, Helsinki, Varsovie, Berlin, Oslo, Saint-Petersbourg). Dans la foulée, certaines capitales baltiques quittent le réseau UBC : Berlin en 2002, Stockholm en 2008 et Copenhague en 2010. En 2010, la ville de Copenhague décide de quitter le réseau BaltMet pour se concentrer sur le réseau EUROCITIES associant des villes de grande taille de trente-huit pays d'Europe. Parallèlement, la ville de Riga mène une réflexion dans les années 2009-2010 sur sa participation aux réseaux institutionnels baltiques. Avec la crise économique, la municipalité ne peut plus s'engager partout à la fois. La volonté d'élargir le spectre des partenaires et de réduire les coûts financiers la conduit à mieux cibler sa participation à des réseaux institutionnels de villes, en privilégiant ceux qui renforceraient son ancrage européen. La ville entre en négociation avec l'UBC afin d'améliorer l'efficacité des échanges dont les résultats concrets sont jugés insuffisants (nombre trop important de commissions, sessions thématiques pas assez concrètes etc.). Elle interrompt ses activités au sein du réseau ECAD (*European Cities against Drugs*). Les activités liées au réseau EUROCITIES sont en revanche maintenues en 2010 après une concertation entre les différents départements<sup>36</sup>. Ces exemples révèlent que les municipalités baltiques peuvent adopter un comportement d'acteur rationnel ayant une vue d'ensemble sur les réseaux dont il dispose et mesurant les coûts et avantages de chacun d'entre eux, même si les incertitudes politiques participent également des ruptures et des décrochages.

L'ambition de changer de statut ne concerne pas seulement les grandes métropoles. Les villes moyennes utilisent, elles aussi, des stratégies rationnelles de coopération. Le cas d'Oskarshamn<sup>37</sup>, 17 000 habitants, est de ce point de vue intéressant. Le slogan de la ville, « la ville de l'énergie », révèle, par un jeu de mot, la spécialisation du tissu économique local. À long terme, les élus souhaitent ériger la municipalité en un pôle international incontournable sur le thème de l'énergie. L'engagement dans ce domaine s'est traduit par la création puis le pilotage depuis 2006 de la commission « énergie » au sein de l'Union des villes de la Baltique. La ville possède de nombreuses industries en lien avec cette thématique : Saft AB, Scania AB, ABB AB. La centrale nucléaire d'Oskarshamn est l'une des trois centrales en fonctionnement en Suède. La municipalité participe aux activités de réseaux internationaux sur le thème du nucléaire comme le Groupe des municipalités européennes dotées d'installations nucléaires (GMF). Ces réseaux sont particulièrement importants lorsqu'il s'agit d'acquérir de l'expérience sur la manière de communiquer avec la population civile au sujet de la centrale qui a déjà connu plusieurs incidents (arrestation d'employés en possession d'explosifs, incendie à proximité du réacteur n° 2 etc.). Ces échanges montrent la volonté d'Oskarshamn de trouver des partenaires à un niveau supérieur afin de collecter informations et bonnes pratiques. Pourtant, lorsque la ville a décidé de participer activement, de 2009 à 2012, au projet européen transfrontalier LED (*Light in Public Space*<sup>38</sup>) visant à améliorer les installations d'éclairages publics et à les rendre plus écologiques, elle s'est plutôt rapprochée de partenaires de taille moyenne ou de petite taille, au profil similaire, dont les structures permettraient une meilleure circulation des technologies. Les installations lumineuses recherchées seraient plus « pratiques » et fonctionnelles que les installations « inspirées » et « branchées » des capitales baltiques. Le propos est intéressant : il montre que la taille peut être un élément déterminant dans le choix du partenaire, et ce, en fonction des objectifs recherchés. L'apprentissage est souvent le registre partagé avec un partenaire plus grand, l'implémentation suppose un partenaire de même taille alors que le développement caractérise la relation avec un partenaire plus petit.

<sup>36</sup> Entretien réalisé avec quatre responsables des relations internationales à la mairie de Riga en juillet 2012.

<sup>37</sup> Entretien réalisé avec le point de contact UBC à Oskarshamn en avril 2012.

<sup>38</sup> Le projet *Light in Public Space* (LED) est un projet INTERREG IV-A (Programme Sud de la Baltique) développé dans le cadre de la commission « énergie » de l'Union des villes de la Baltique.

## Un usage différencié de l'espace baltique dans un contexte de recomposition des niveaux

L'analyse menée sur l'ensemble du corpus de villes baltiques pourrait se résumer à une seule question : pour quelle catégorie de villes, eu égard aux parcours entamés, la région baltique a-t-elle une réelle importance aujourd'hui ? Dans ce domaine, cinq profils de villes, associant effet de taille et importance de la localisation, sont apparus au cours de l'analyse en fonction de cinq critères majeurs : le niveau géographique au sein duquel les coopérations se nouent, la situation de la municipalité au sein de parcours interterritoriaux, les critères de choix des partenaires, les types de réseaux utilisés et les programmes européens INTERREG privilégiés.

**Tableau 2 : Profils de parcours interterritoriaux pour les municipalités engagées dans des réseaux baltiques**

<i>Profils</i>	<i>Niveaux privilégiés</i>	<i>Situation au sein de parcours interterritoriaux</i>	<i>Critères de choix des partenaires baltiques</i>	<i>Types de réseaux utilisés (Brunet, 1996)</i>	<i>Programmes INTERREG mobilisés</i>
Métropoles baltiques	Baltique, Europe	Baltique =) Europe/Monde	Population	Projets européens, groupes d'intérêt	INTERREG-B/C
Villes du Norden	Norden (Baltique, mer du Nord)	Norden =) Europe/Monde	Localisation	Projets européens, jumelages nordiques	INTERREG-A/B
Villes moyennes intérieures et villes allemandes de la mer du Nord	Baltique, Europe	Baltique	Thématique commune	Réseaux institutionnels spécialisés, projets européens, jumelages baltiques et européens	INTERREG-A/B
Villes moyennes littorales	Baltique et voisinages européens	Baltique	Histoire/ Thématique commune/Lien fonctionnel	Réseaux institutionnels généraux, jumelages baltiques	INTERREG-A/B
Petites villes/ Municipalités transfrontalières	Local	Local =) Baltique	Localisation/ Thématique commune/Lien fonctionnel	Jumelages baltiques, projets européens	INTERREG-A

© Escach, UMR EVS, 2014

La plupart des métropoles baltiques entretiennent des coopérations sans limite géographique particulière, l'essentiel étant que le rapport coût/avantage soit productif. Du fait de leur capacité technique et financière, elles ont l'opportunité de coopérer avec des villes situées en Baltique mais aussi de plus en plus en Europe ou ailleurs. La Baltique ne constitue donc qu'un espace de coopération parmi d'autres qu'il conviendra de dépasser. Les réseaux et projets transnationaux permettent d'exercer un pouvoir de lobbying dans le cadre de niveaux géographiques supérieurs, d'attirer touristes et investisseurs et d'obtenir des sources de financement. Le critère principal de choix des partenaires riverains est donc la taille/masse critique.

Un deuxième type, en réalité une exception, est formé par les villes du *Norden* pour lesquelles, quelle que soit la taille, la coopération s'établit avant tout entre elles et avec d'autres villes européennes et internationales. Les partenaires des autres États baltiques sont rarement recherchés et les relations rarement réciproques. Une affiche publicitaire annonçant en 2008 la

semaine de l'Europe dans la ville de Hambourg arbore un slogan qui peut surprendre : « Hambourg, européenne, nordique, cool ! ». La municipalité cherche à s'ancrer à l'espace dynamique du *Norden* dans le cadre d'un futur axe du Fehmarn. La formule articule niveau local et niveau européen, sans qu'un quelconque espace transnational baltique ne soit mis en avant. Le *Norden* a connu une intégration ancienne, notamment par l'intermédiaire de jumelages établis dès les années 40<sup>39</sup>. Pour les municipalités nordiques, les programmes INTERREG présentent l'inconvénient d'être peu adaptés à une coopération à l'échelle des régions fonctionnelles. Les programmes INTERREG-B sont trop larges et contraignent à une coopération incluant des villes baltes ou polonaises alors que les programmes INTERREG-A dessinent des espaces bien trop restreints. L'intégration nordique suppose souvent l'inscription dans plusieurs programmes européens (Baltique, mer du Nord) afin d'élargir le champ d'action à des villes islandaises ou norvégiennes. Au sein du *Norden*, les villes de la région de l'Øresund (Copenhague, Malmö, Kolding, Kiel) sont particulièrement interconnectées. La même articulation entre coopération européenne et coopération micro-locale y est visible : ces municipalités cherchent des partenaires hors de la Baltique ou au contraire une coopération à haute valeur ajoutée avec des centres danois ou suédois. L'objectif visé à long terme est une intégration de l'Øresund parmi les espaces de croissance de l'UE voire même, sur des domaines précis et hautement techniques comme les biotechnologies et la pharmacie, parmi les grands espaces de croissance mondiaux<sup>40</sup>.

**Figure 10 : Hambourg, entre ancrage local et rayonnement européen**



© Escach, 2013

Les villes moyennes éloignées du littoral forment un troisième groupe (Panevėžys, Tampere, Kaunas). Leur investissement dépend de leur capacité technique et financière, inégale, mais aussi et surtout de la volonté politique des acteurs. L'absence de partenaires internationaux proches ajoute la contrainte de la distance et explique le choix de partenaires souvent éloignés, y compris en dehors de l'espace baltique. Les villes non riveraines entretenant des liens avec la

<sup>39</sup> Un premier jumelage est en effet contracté entre Thisted au Danemark et Uddevalla en Suède dès 1939.

<sup>40</sup> En 2006, une étude sur la globalisation de la biotechnologie et de l'industrie des sciences de la vie réalisée par Philip Cooke classe la Medicon Valley parmi les cinq premiers clusters mondiaux derrière les bio-régions de Boston, San Francisco, New-York et Munich (Cooke, 2006).

région baltique comme Brême suivent le même schéma. Elles peuvent être considérées comme « éloignées » du littoral baltique.

Les villes moyennes littorales<sup>41</sup>, souvent portuaires (Gdańsk, Rostock, Turku, Klaipėda, Gdynia, Kaliningrad), constituent les villes qui ont le plus intérêt à une coopération en Baltique et composent un quatrième groupe. Elles peuvent échanger sur une multiplicité de sujets et au sein de plusieurs réseaux, ce qui les distingue des petites villes. Elles animent les groupes de travail de l'UBC ou de la « Hanse des temps nouveaux » mais ont encore du mal à coordonner des projets transnationaux européens INTERREG-B. Elles s'avèrent en revanche très actives comme têtes de réseaux des programmes transfrontaliers INTERREG-A car ces programmes correspondent à un échelon qu'elles ont déjà franchi. Elles sont donc souvent, à l'image de la municipalité de Gdańsk, ancrées simultanément au niveau local et au niveau baltique. Elles coopèrent au sein de régions locales d'intégration notamment le golfe de Finlande et la Baltique méridionale qui constituent des espaces de ponts possibles entre les deux anciens blocs. Leur lien est marqué par un passé commun (Escach, 2012) : celui du chemin vers la démocratisation (échanges entre des villes finlandaises et des villes du bloc soviétique avant la chute du Rideau de fer, aides de Rostock vers Kaliningrad dans les années 90). La plupart des villes moyennes littorales contribuent également à réactiver la mémoire commune de la Hanse médiévale par l'intermédiaire d'acteurs locaux qui ont l'habitude de travailler ensemble et qui sont même souvent devenus amis. Les échanges d'expériences sont courants entre des villes liées par des flux fonctionnels : ferries, activités portuaires et de croisière, tourisme. Les villes moyennes littorales vont certainement basculer dans quelques années à un niveau européen comme en témoigne l'intérêt de Gdańsk pour des projets européens au sein du réseau de la « Hanse des temps nouveaux ». L'objectif principal de leur parcours en Baltique est cependant bien plutôt d'occuper une position d'animation des réseaux et projets baltiques afin d'influer sur le modèle centre/périphérie en pesant plus lourdement dans les négociations arbitrées au niveau régional ou étatique (« effet de levier »). Les villes moyennes littorales sont parfois situées dans des régions périphériques à l'échelle étatique à l'image de Rostock pour le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale ou de Kalmar pour le Småland. La coopération baltique est donc l'occasion d'une nouvelle centralité à l'intérieur du cadre national ou du renversement d'une situation locale. L'action menée par la municipalité de Rostock au cours de la décennie 2000 est un exemple de ce que représente l'effet de levier des réseaux et projets transnationaux<sup>42</sup>. Au début de la décennie 2000, un certain nombre d'élus souhaitent fermer deux musées de grande qualité (le musée Kloster zum Heiligen Kreuz et l'ancien musée maritime de la rue August-Bebel) pour développer dans leurs murs de nouvelles fonctions. Les deux bâtiments, relativement anciens, sont en effet tombés en désuétude et il est impossible d'y monter des expositions sur l'histoire de la ville. Un employé du département d'urbanisme de la municipalité décide alors de participer à des projets internationaux pour les sauver. Rostock entre dans des projets européens consacrés à l'établissement d'un marketing culturel à l'image de CULTMARK (INTERREG III-C, 2004-2006) ou à la possibilité de partenariats public/privé comme ACT4PPP (INTERREG IV-B Central Europe, 2008-2011). L'organisation d'un séminaire de la commission « urbanisme » de l'Union des villes de la Baltique en 2006 permet aux autres villes riveraines de se livrer à un véritable *brainstorming* sur le thème de la rénovation des musées de la ville. Une compétition internationale d'architecture pour la réalisation d'une entrée de bâtiment attractive est envisagée afin de redynamiser le musée de la rue August-Bebel (2009-2010). Le séminaire trouve un écho important dans la presse locale et

---

<sup>41</sup> L'expression « ville moyenne » est ici utilisée pour désigner un groupe de villes présentant des parcours interterritoriaux similaires avec un niveau baltique prédominant. Il s'agit de municipalités dont le rayonnement européen et international reste limité. Cependant, plusieurs d'entre elles sont bien placées dans la hiérarchie urbaine nationale à l'image de Turku (troisième agglomération de Finlande) ou de Gdańsk (sixième ville de Pologne).

<sup>42</sup> Entretien avec un employé du département d'urbanisme de la mairie de Rostock en janvier 2012.



parmi les citoyens (montage de l'association *Societät Rostock Maritim e.V.*). À l'automne 2011, six millions d'euros de l'État (*Städtebauförderung*) et de l'UE sont récoltés, notamment grâce à la mobilisation autour des différents projets. Ils ont permis un maintien de la fonction musée sur les plans de rénovation et sur les plans d'occupation des sols et ont donc créé une zone d'ouverture de droit. Les deux musées sont sauvés et les élus obligés de revenir sur leur décision. Le levier baltique a été utilisé pour renverser une situation de conflit local.

Les petites villes, qu'elles soient situées sur le littoral ou non, constituent un dernier ensemble (Wismar, Trelleborg, Kärldla, Karlshamn, Oskarshamn). Elles ont tendance à coopérer activement au niveau local ou sur une thématique précise et ont parfois de réelles difficultés à mener une politique internationale. Elles échangent régulièrement avec des villes du même pays ou situées de l'autre côté de la frontière pour le cas des petites villes frontalières. Elles ont donc souvent recours au programme transfrontalier INTERREG-A. La coopération se cristallise autour d'un ou deux sujets très précis, mobilisés à l'occasion d'un projet conçu par la commune : l'exemple des réalisations menées par Trelleborg dans le domaine de l'environnement est à ce titre édifiant<sup>43</sup>. La spécialisation thématique peut s'établir sur des sujets concrets notamment la gestion de liens fonctionnels (ligne ferry entre Sassnitz, Rostock et Trelleborg ou entre Karlskrona et Gdynia) ou sur la base de spécificités endogènes (réseau institutionnel B7 entre les îles de la Baltique). L'enjeu de ces municipalités est de parvenir à sortir d'un échelon purement national pour s'internationaliser. Le recours aux coopérations transfrontalières voire baltiques s'avère parfois nécessaire pour renverser un contexte difficile (crise économique, agricole) ou gagner en visibilité.

## Conclusion

Il est donc possible de conclure à une intégration baltique différenciée selon la taille des villes considérées. L'espace baltique est toujours mobilisé pour franchir un palier supplémentaire, qu'il s'agisse des métropoles baltiques qui visent une intégration européenne voire eurasiatique, ou des villes moyennes qui cherchent des antidotes à la marginalisation au niveau national. L'intégration spatiale de la région n'apparaît cependant pas toujours comme une priorité absolue. Elle serait d'ailleurs bien délicate tant les cadres législatifs nationaux restent différents. Les retards subis par les grands projets régionaux d'infrastructure (*Rail Baltica*, terminal balte de gaz naturel liquéfié, etc.) sont à mettre au crédit de ces divergences et d'une rivalité encore intense. La concurrence est cependant surmontable lorsque l'intérêt commun se situe à un autre niveau géographique. La constitution d'un groupe est alors nécessaire pour renverser une situation *a priori* défavorable. Ce handicap est lié à un ordre de grandeur (faible nombre d'habitants, activités peu diversifiées) ou à une localisation (éloignement d'une frontière ou du littoral, faibles opportunités d'internationalisation), voire à un croisement des deux facteurs.

Les dynamiques de coopération baltique traduisent un besoin de médiation dans une recomposition généralisée des niveaux. Pour les métropoles baltiques, l'espace transnational est souvent l'occasion de se projeter dans d'autres espaces de coopération en court-circuitant les échelons traditionnels. Jusqu'ici, une convergence s'établissait autour d'un espace européen centré sur l'Union européenne. Cet horizon avait toujours été celui des pays nordiques et il apparaissait au début de la décennie 1990 comme une priorité des États baltes et de la Pologne dans un élan de « retour à l'Europe ». Aujourd'hui, la situation semble plus pragmatique, avec des relations en Baltique orientale autant tournées vers l'Union européenne que vers l'Est (Asie centrale), le long d'axes de coopération reprenant les anciennes structures de l'époque soviétique. Il est possible de s'interroger sur un futur rôle des réseaux et projets transnationaux baltiques alors même que l'Union européenne ne constitue plus un horizon unique pour les plus

---

<sup>43</sup> Entretien réalisé avec un coordinateur de projets européens au sein du port de Trelleborg en janvier 2012.

grandes villes riveraines. Pour les villes moyennes et les petites villes, l'effet de levier ou les transferts d'expérience dans un cadre de coopérations translocales sont privilégiés. Cela signifie que pour les villes de taille plus modeste, la poursuite d'un parcours occupe une place peut-être moins grande qu'une redéfinition des relations quotidiennes entretenues dans le cadre des niveaux géographiques traditionnels.

## Bibliographie

André A., 2008, *Making use of Europe, an investigation of the activities of swedish regional representatives in Brussels*, Mémoire de master sous la direction d'Anders Hellström soutenu à l'université de Malmö, 47 p.

Baudelle G., Buléon P., 1999, « Réseaux de villes entre logiques européennes et logiques locales », in Chevalier J., *Réseau urbain et réseaux de villes dans l'Ouest de la France*, Paris, Anthropos.

Brenner N., 2004, *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

Brunet, R., 1996, « L'Europe des réseaux », in Pumain D. (dir.), *Réseaux urbains en Europe*, Montrouge, John Libbey Eurotext, 131-150.

Bulkeley H., et al., 2003, « Environmental Governance and transnational municipal networks in Europe », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 5, n° 3, 235-254.

Christensen T., 1997, « A European Meso-Region? European Perspectives on the Baltic Sea Region », in Joenniemi P. (dir.), *Neo-nationalism or regionality. The restructuring of political space around the Baltic Rim*, Stockholm, Collections NordREFO.

Comité des Régions, 2009, *Livre Blanc du comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux*, 80<sup>e</sup> session plénière, 17/18 juin 2009.

Cooke, P., 2006, « Global Bioregional Networks: A New Economic Geography of Bioscientific Knowledge », *European Planning Studies*, vol. 14, n° 9, 1265-1285.

Dollfus O., 1997, *La mondialisation*, Presses de Sciences Po.

Donzelot J., 2011, « Le chantier de la citoyenneté urbaine », *Esprit*, mars-avril 2011, 118-136.

Ferras R., 1992, « Niveaux géographiques, échelles spatiales », in : Bailly A., Ferras R., Pumain D., *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica.

Escach N., 2012, « La région baltique ou la tentation du 'saut d'échelle' entre Allemagne divisée et Allemagne 'réunie' », *Les Cahiers du Mimmoc*, n° 8, disponible en ligne, <http://mimmoc.revues.org/1075> (consulté le 01/02/2014).

Heinelt H., Niederhafner S., 2008, « Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multilevel System », *European Urban and Regional Studies*, vol. 15, n° 2, 173-87.

Joenniemi P., Kukk M., Jervell S., 1992, *The Baltic Sea area, a region in the making*, Oslo, Europa-Programme in cooperation with the Baltic Institute, 241 p.

Joenniemi P., 2009, « The EU Strategy for the Baltic Sea Region, a catalyst for what? », *DIIS Brief*, Danish institute for international studies, 8 p.

Jouve B., 2007, « Le political rescaling pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe », in : Faure, A., Leresche, J-P, Muller, P, Nahrath, S., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 45-56.

Karlsson M., 2004, *Transnational Relations in the Baltic Sea Region*, Huddinge, Södertörns högskola.

Keck ME., Sikkink K., 1998, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, New York, Cornell University Press.

Kern K., Löffelsend T., 2004, « Sustainable Development in the Baltic Sea Region. Governance Beyond the Nation State », *The International Journal of Justice and Sustainability*, vol. 9, n° 5, 451-467.



Le Bourhis E., 2009, « Les capitales de la mer Baltique. Rôle national, ambition régionale », *Grande Europe*, Le temps des capitales, n° 7, disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000605-les-capitales-de-la-mer-baltique.-role-national-ambition-regionale-par-eric-le-bourhis/article> [consulté le 01/02/2014].

Mayntz R., 1993, « Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen », in Héritier A. (dir.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Pinson G., Béal V., 2009, « Du petit chose au ‘5th best mayor in the world’. Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l’action », *Pôle Sud*, n° 30, 7–29.

Piolle X., 1993, « Action économique et recours à l’intercommunalité. De la continuité de l’agglomération à la discontinuité du réseau de villes ». *Villes et Territoires*, n° 5, 183-200.

Plasseraud Y., 2006, *Les États baltiques, les sociétés gigognes, la dialectique minorités-majorités*. Brest, Armeline, 464 p.

Richard Y., Tobelem-Zanin C., 2009, « L’Europe dans la régionalisation de l’espace mondial, Quelle Europe, vingt ans après la chute du mur ? », *Géocarrefour*, Vol 84, n° 3, 137-149.

Sassen S., 1996, *La ville globale : New York, Londres, Tokyo*. Paris, Descartes & Cie.

Saunier PY., 2006, « La toile municipale aux 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles : un panorama transnational vu d’Europe », *Revue d’Histoire Urbaine*, vol. 24, n° 2, 163–176.

Swyngedouw E., 2004, « Globalisation or ‘Glocalisation’? Networks, Territories and Rescaling », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, n° 1, 25-48.

Union of International Associations, 2012, *Yearbook of international organizations 2012/2013*, vol. 2, Leiden/Boston, Brill, 1438 p.

Van der Heiden N., Koch P., Kübler D., 2013, « Rescaling metropolitan governance: examining discourses and conflicts in two Swiss metropolitan areas », *Urban Research and Practice*, vol. 6, n° 1, 40-53.

Vanier, M., 2008, *Le pouvoir des territoires, Essai sur l’interterritorialité*, Paris, Anthropos.

## Sitographie

BaltMet : <http://www.baltmet.org/> (consulté le 01/02/2014).

ESPON : <http://www.espon.eu/main/> (consulté le 01/02/2014).

EUROCITIES : <http://www.eurocities.eu/> (consulté le 01/02/2014).

Hanse des temps nouveaux : <http://www.hanse.org/de/index.php> (consulté le 01/02/2014).

Hanse Office (Hambourg) : <http://www.hanse-office.de/> (consulté le 01/02/2014).

METREX : <http://www.eurometrex.org/> (consulté le 01/02/2014).

Nordregio : <http://www.nordregio.se/> (consulté le 01/02/2014).

Programme Baltic 2007-2013 : <http://eu.baltic.net/> (consulté le 01/10/2014).

R-CRAN : <http://cran.r-project.org/> (consulté le 01/02/2014).

Union des villes de la Baltique : <http://www.ubc.net/> (consulté le 01/02/2014).

Union des associations internationales : <http://www.uia.be/> (consulté le 01/02/2014).

VASAB : <http://www.vasab.org/> (Consulté le 01/02/2014).